

雇傭職業能力開發研究  
第18卷(3), 2015. 12, pp. 89~124  
© 韓國職業能力開發院

## 노인일자리사업의 사회보험 적용과제와 해외 유사정책의 시사점\*

지 은 정\*\*

본 논문은 최근 논란이 되고 있는 노인일자리사업의 사회보험 적용과제를 검토하여 노인일자리사업의 현안 해결에 필요한 기초자료를 제공하고자 시도되었다. 연구 결과 첫째, 노인일자리사업 참여노인은 대부분 월 60시간 미만의 초단시간근로자이지만 생계비마련을 위해 참여하는 비율이 높아서 사회보험의 적용대상기준인지 논란이 되고 있다. 그러나 생계비 마련의 욕구가 높아도 60.4%이기 때문에 전체 노인으로 일반화하기 어렵고, 월 20만원의 일자리를 생업으로 보기 어렵다. 사회보험 특히 고용보험의 생업에 대한 명확한 기준마련과 노인일자리사업에 대한 가치정립이 필요하다. 그럼에도 노인일자리사업의 참여노인을 근로자로 본다면, 노인일자리사업을 노동관계법에서 적용제외하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 다만, 사회보장법 특히, 산재보험은 독립개념설을 적용하거나 사회법적 성격을 강화하여 근로자가 아닌 공익활동자(노인일자리사업 포함)에게도 확대할 필요가 있다.

– 주제어: 노인일자리사업, 사회보험, 근로자, SCSEP, 실버인재센터

투고일: 2015년 07월 02일, 심사일: 08월 12일, 게재확정일: 2015년 09월 25일

\* 본 논문은 「노인일자리사업 지원체계 개편방안」 보고서(한국노인인력개발원) 가운데 필자가 작성한 제 8장의 일부를 수정·보완한 것입니다.

본 논문은 필자의 개인적인 견해이며, 소속기관의 공식견해가 아님을 밝힙니다.

\*\* 한국노인인력개발원 부연구위원(jeong@kordi.go.kr; jieun29@gmail.com)

## I. 서론

우리나라 사회보험은 모든 근로자에게 확대되어 법령상 인적 적용범위는 보편적 보장 원리를 실현하고 있는 것 같다. 그러나 사각지대가 존재하는 것이 현실이다(이흥재, 2010; 유경준 외, 2011). 미가입이나 적용제외, 장기체납으로 인한 사각지대(실제 사각지대), 최소 가입기간 미충족이나 현세대 노인과 같은 사각지대도 있고(수혜 사각지대), 월 60시간 미만의 단시간근로자, 특수형태근로종사자, 가사노동자, 실질적으로 보험료 징수, 납부추적이 어려운 근로자도 적용대상에서 제외되고 있다(법적 사각지대. 이흥재, 2010; 유경준 외, 2011; 이병희, 2012). 그 결과, 법적으로 가입범위에서 제외된 종사자는 적절한 사회보험 혜택을 누리하고자 하고 국가는 재원과 다른 가치들을 고려하여 현실 적응력 높은 사회보험제도를 만들하고자 하기 때문에 갈등을 일으키기도 한다(김해원, 2010). 최근에는 그동안 크게 주목받지 못했던 노인일자리사업<sup>1)</sup> 참여노인의 사회보험 적용에 대한 논란이 크게 부각되고 있다. 참여노인은 노동법의 전면적인 보호를 받고 싶어 하지만, 수행기관은 이로 인한 행정과 예산부담이 크기 때문이다. 국가는 참여노인과 수행기관의 입장을 반영하며, 노인일자리사업의 취지와 성격, 다른 재정지원 일자리사업과의 형평성을 고려해서 정책조정을 해야 하는 상황이다.

이렇게 논란이 되는 것은 사회안전망에서 핵심적인 사회보험법이 노동법에 기초함으로써(이경희, 2013) 근로자에게만 혜택을 제공하기 때문이다. 그리고 근로자가운데 초단기근로자는<sup>2)</sup> 원칙적으로 제외하되, 생업을 목적으로 3개월 이상 참여한 초단기 근로자만 적용한다. 그 결과 노인일자리사업 참여노인이 근로자라고 하더라도 월 60시간 미만의 초단기근로자인데 생업을 목적으로 하는 사회보험법상 적용대상인지 명확하지 않아서 논란이 발생하고 있다.

1) 노인일자리사업은 2015년 노인 사회활동 지원사업으로 변경되었지만, 2016년도 중기재정 계획부터 사업 명칭을 변경하며, 국정과제 관리는 노인일자리로 계속 관리되어(보건복지부, 2015) 본 연구에서는 노인일자리로 사용하였다.

2) 소정근로시간이 통상근로자보다 뚜렷이 짧은 단시간근로자, 즉 '4주 동안을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로'에 대해서는 법적용의 특례를 인정하여 이 법의 일부 규정을 적용치 않는다(근로기준법 제18조 3항. 하갑래, 2013).

이와 같은 논란이 촉발된 계기는 노인일자리사업의 산업재해보상보험(이하 산재보험) 가입에 있다. 노인일자리사업을 시작할 당시는 사회보험 가입대상이 아니라는 판단아래 상해보험에 의무 가입하도록 하였지만(보건복지부, 2004), 이듬해부터(2005년) 산재보험에 가입하였다(보건복지부·국민연금관리공단, 2005). 당시는 근로자성에 대한 논란이 적었고, 시범사업으로 시작되어 규모가 작아서(2004년 2.5만개) 산재보험에 가입해도 문제가 크지 않았기 때문이다. 그러나 그 이후 연평균 28.6%씩 성장하여 2014년에는 33만개로 성장하고(한국노인인력개발원, 2015), 사회보험 전산이 통합되면서 노인일자리사업의 산재보험 가입이 밝혀져 고용보험료를 납입하라는 통지를 받는 경우가 증가하였다. 노인일자리사업 참여자의 대부분은 65세 이상을 대상으로 하고 만 65세 이후에 신규 고용된 경우는 실업급여의 적용대상이 아니지만, 고용안정 및 직업능력개발 보험료는 납입해야 하기 때문이다(고용보험 홈페이지). 더구나 참여노인이 상시근로자에 포함되어 고용보험의 고용안정 및 직업능력개발 보험료율이 0.25%에서 0.65%로 상향 조정된다. 즉, 수행기관의 평균 참여노인이 271명인데(새누리시스템 자료, 2014년 12월 말 기준), 이들이 모두 상시근로자로 편입되어 상당수의 수행기관은 150인 이상 사업체로 분류된다. 나아가 당해 연도 보험료만 납입하는 것이 아니라, 소급적용을 통해 지난 3년 동안의 보험료도 납입해야 해서, 상당한 부담이 되고 있다(소급적용 포함. 서종식, 2013; 박윤섭, 2014; 한국노인인력개발원, 2012). 또한 일부 수행기관은 노인일자리사업을 복지사업으로 판단했기 때문에(오마이뉴스, 2013. 7. 18) 근로소득신고대상이 아니라는 판단아래 신고하지 않아서 근로소득 미신고로 인한 가산세를 부담해야 한다(한국노인인력개발원, 2012). 수행기관으로서는 노인일자리사업 전담인력도 부족하고 처우도 열악한 상황에서(월 116.7만원. 한국노인인력개발원, 2014b) 사회보험 및 근로소득 신고와 관련된 행정업무가 가중되어 어려움이 크다. 물론 2015년 1월부터 노인일자리사업은 노인사회활동지원사업으로 전환되었다. 그러나 사회보험과 관련된 쟁점은 여전히 남아있다. 이에 노인일자리사업의 대표단체인 대한노인회, 시니어클럽, 한국노인복지관 협회는 정부가 적극적으로 개입해 해결방안을 마련해 줄 것을 요청하고 있다(한국노인인력개발원, 2012; 대한노인회 외, 2014; 한국시니어클럽협회, 2015).

그럼에도 불구하고 사회보험 수급권, 사회보험 대상자 개념설정 등에 대한 연구는 있지만 노인일자리사업의 사회보험적용에 대한 연구는 거의 전무한 상황이다. 노인일자리사업의 사회적 보호에 대한 논란이 2012년 이후 본격화되고 학술자료도 많지 않기 때문인 것으로 보인다. 그러나 정책의 실효성을 높이고 국민복지를 증진시키기 위해서는 현

장의 어려움이 무엇인지 정책적으로 관심을 가져야 한다. 특히, 노인일자리사업은 현 박근혜 정부의 국정과제(47-2)에 따라 양적 확대와 보수인상, 참여기간도 연장해야 해서(관계부처합동, 2013) 관련 쟁점은 더 커질 것으로 예측된다. 나아가 이와 같은 문제는 노인일자리사업에 그치지 않고, 정부가 운영하는 70여개의 다른 직접일자리사업까지 영향을 미쳐서 국가정책의 전반적인 재정비가 필요하기 때문에 귀추가 주목된다.

본 연구는 이와 같은 문제의식 아래, 노인일자리사업의 사회보험 적용과 관련된 정책과제와 해외 유사정책의 사회보험 적용 사례를 검토하여 노인일자리사업의 현안해결에 필요한 기초자료를 제공하고자 한다. 이를 위한 논문구성은 II에서 이론적 논의를 살펴본 뒤 III에서 사회보장제도 적용기준을 분석틀로 삼아 분석한 뒤, 해외 유사정책의 사회보험 적용을 연구한 뒤(IV) 연구결과를 바탕으로 정책대안을 도출하였다(V). 연구는 보건복지부와 한국노인인력개발원 자료, 각 기관 홈페이지(고용보험, 근로복지공단, 법제처 등), 미국 노동부의 자료와 선행연구를 활용하여 문헌연구하였다.

## II. 이론적 논의

### 1. 노동(관계)법

노동(관계)법은 근로자를 보호하기 위한 법으로써 근로관계 당사자들의 관계를 개별적 또는 집단적으로 직접 규율하는 것을 목적으로 하는 법이다. 이와 같은 노동법은 크게 개별적 근로관계법과 집단적 노사관계법으로 구성된다. 개별적 근로관계법은 국가가 근로조건의 최저기준을 정한 강행법률체제로 근로기준법, 최저임금법 등이 해당되고, 집단적 노사관계법은 근로 3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)의 보장을 기초로 제정된 노조 및조정법이다(〈표 1〉 참고, 김형배, 2015: 93). 근로자성이 인정되면 개별근로관계법과 집단적 노사관계법의 보호를 받게 된다. 그러나 사회보장적 성격의 법률이 근로관계를 기초로 하는 노동(관계)법에 해당하는지 논란이 되고 있다.

3) 경우에 따라 노사의 관계를 경영의 중심으로 협조적 차원에서 규율하는 근로자참여협력법(구 노사협의회법)이 포함되기도 한다(하갑래, 2013).

<표 1> 우리나라 노동(관계)법의 구조

구분		관련 법률		
1	개별 근로 관계 법	사회보장적 성격의 법률	근로기준법, 최저임금법, 남녀고용평등법, 퇴직급여보장법, 근로자파견법, 기간제및단시간법, 선원법 등	
			고용정책 기본법	직업안정법, 직업능력개발법, 연령차별금지법, 장애인고용촉진법 등
			사회보장법	산업재해보상보험법, 국민연금법, 국민건강보험법 등
			그 외	임금채권보장법 등
2	집단적 노사관계법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노조및조정법(구 노동조합법, 노동쟁의조정법을 통합함)</li> <li>· 근로자참여협력법(구 노사협의회법)</li> </ul>		

자료: 김형배(2015: 86~89)를 바탕으로 작성·편집함

일반적으로 고용보험법, 산재보험법, 국민연금법, 국민건강보험법, 직업능력개발법, 고용정책기본법(직업안정법 등)은 개별적 근로관계를 전제로 하거나 이를 예상하고 있다. 그러나 사용자와 근로자 사이의 근로관계(노동관계)를 직접 규율하거나, 근로계약관계의 내용이 되는 사용자의 의무를 규정한 개별적 근로관계법이라고 말할 수 없다.<sup>4)</sup> 특히, 산재보험법, 고용보험법 등은 사회보험제도를 통하여 근로자에게 보험급여나 실업급여를 지급하는 것을 목적으로 하는 사회보장적 성질을 가진 법률이다. 이와 같은 사회보장적 성격의 법률은 근로관계를 매개로(산재보험법, 고용보험법 등) 또는 근로관계의 성립을 지원함으로써(직업안정법), 근로자 또는 취업희망자를 보호한다는 점에서 개별적 근로관계법을 직·간접적으로 보완하는 기능을 한다고 볼 수 있다. 그러나 사회보장법은 아직까지 노동법의 범주 내에서 노동(관계)법과 유사한 기준을 적용하고 있어 논란이 되고 있다. 구체적으로 보면 다음과 같다.

4) 예컨대, 근로기준법은 사용자로 하여금 업무상 재해에 대하여 근로자에게 직접 보상의무를 부담하도록 하므로 동법의 보상의무는 사용자의 의무이지만, 산재보험법은 사용자에게 보험에 당연히 가입하게 할 뿐이고, 산재보험급여는 공단이 근로자에게 지급하므로 이 법의 보상급여의무는 사회보장법상의 공단의 의무라고 보아야 할 것이다(김형배, 2015: 88~89).

## 2. 사회보험법의 적용대상과 노동법상의 근로자

우리나라 사회보험은 근로자중심의 선별주의에서 전체 국민을 대상으로 하는 보편주의로 적용범위가 확대되었다. 그러나 우리나라 사회보험은 노동법의 개념을 그대로 적용하여 근로계약에 기초하여 자신의 노동력을 타인에게 제공하며 의존하는 자, 즉 근로자들을 주요 보호대상으로 규정하고 있다. 사회보험법의 인적 적용범위는 노동법상 근로자 개념에서 출발하기 때문에 여전히 근로자중심의 선별주의가 강하게 작용하는 것이다. 사회보험을 '노동자보험(Arbeiterversicherung)'으로 부르는 것도 근로자만이 사회보험법의 적용대상이 되기 때문이다(강희원·김영문, 2001; 박지순, 2005).

물론 노동법과 사회보험법은 근로자를 보호하고자 출발하였다는 점에서 같다.<sup>5)</sup> 그러나 노동법과 사회보험법의 목적과 취지는 다르다. 첫째, 노동법은 근로관계를 노동법의 중심적 규율대상이라고 보고, 근로관계의 당사자인 근로자를 보호하는 것을 핵심적 과제로 삼지만(김형배, 2015), 사회보험법은 노동능력의 상실과 같은 사태가 발생할 경우 자력으로 생계능력을 갖지 못하고, 사업주에 경제적으로 종속되어 있는 취업자의 보호필요성을 목적으로 한다는 점에서 본질적인 차이가 있다(김진수 외, 2009). 둘째, 사회보험 관련법은 근로관계에서 사회적 위험으로 인한 소득손실과 비용발생에 대한 보장을 목적으로 근로자뿐만 아니라 사회적 위험으로부터 모든 경제활동계층과 부양가족을 보호하는 기능을 수행한다. 사회보험법은 재해, 질병, 노령 및 실업과 같은 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는데 두면서, 노동법이 보호하고 있는 근로자에 대한 보호기능을 보완하고 추가하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다(이상광, 2002; 김진수 외, 2009 재인용). 셋째, 노동생활의 법적 기초는 근로계약이고 사회보험은 근로자를 대상으로 보험료 납부를 전제로 하여 차이가 있다(강희원·김영문, 2001).

따라서 사회보험법은 독자적인 규범목적 하에 근로자 개념을 확대할 수 있다. 헌법 제32조의 근로의 권리에 근거하여 실시된다고 볼 수 있지만, 헌법 제34조(1항과 동조 2항)의 생존권적 기본권을 법원리로 하여 전 국민의(근로자 포함) 포괄적인 생활보장을 위하여 국가가 책임을 지는 것으로 이해하여(김형배, 2015<sup>6)</sup>), 근로관계보다는 사회보

5) 사회보험이 도입될 당시 사회보험의 대상자는 당연히 근로자가 될 수밖에 없었고 근로자에 대한 보호가 곧 사회적 위험에 대한 보장으로 인식되어 노동법과 사회보험법은 밀접한 관계를 가지고 있다. 그러나 사회가 변화하며 사회보험의 목적과 부합하지 않는 문제가 발생하였다(김진수 외, 2009).

6) 개별적 근로관계법의 영역은 근로계약관계에 있는 근로자의 보호를 목적으로 하는데 비하여,

장법의 독자적인 개념으로서 취업관계개념을 적용하거나(Beschäftigungsverhältnis, 강희원·김영문, 2001), 독립개념설 혹은 근로자의 지위와 관계없는 사회법적 제도를 운영할 수 있다(근로자 이외의 집단에 대하여 보호 개방, 박지순, 2005; 김진수 외, 2009).

물론 우리나라 정부도 최근 고용보험을 개정하여 국민기초생활보장제도 수급자와 자영업자를 포함하여 적용대상을 확대하고(고용보험법 제 113조의 2, 동법 제 4조, 법제처 홈페이지<sup>7)</sup>), 재정지원일자리사업 참여자 가운데 월 60시간 이상 근로자에게는 사회보험 가입을 권고하며 근로조건을 강화하도록 하여(고용노동부, 2014) 사회안전망을 강화하고 있다. 그러나 여전히 특수형태근로종사자, 자영업자는 당연적용대상이 아니며, 가사노동자, 월 60시간 미만의 초단시간근로자는 고용보험, 연금보험, 건강보험의 직장가입 적용대상에서 제외되어 법적인 사각지대가 존재한다(유경준 외, 2011). 노인일자리사업의 참여노인도 사회적 보호를 받기 위해서는 현행법상 노동법에 따른 근로자이거나 사회보장법상 근로자에 해당되어야 한다. 그러나 대법원 판례나 관련부처의 행정해석이 없고 근로자로 인정되더라도 초단시간근로자로서 생업을 목적으로 참여하는 사회보험의 적용대상인지 모호한 측면이 있어서 이해관계자에 따라 시각이 다르다. 그 결과 현장에서는 혼선이 발생하여 정부의 적극적인 정책조정을 요구하고 있다(한국노인인력개발원, 2012; 대한노인회 외, 2014; 한국시니어클럽협회, 2015).

### 3. 선행연구

본 연구와 관련된 연구동향은 크게 3가지로 볼 수 있다. 첫째, 사회보험수급권에 대한 비판적 검토 둘째, 취약한 사회안전망으로서 사회보험의 한계 셋째, 사회보험 사각지대에 대한 연구가 그것이다(〈표 2〉 참고).

첫 번째 연구동향은 사회보험 수급권에 대해 비판적으로 고찰한 논문을 들 수 있다. 이 가운데 박지순(2005), 김진수 외(2009)의 연구는 사회보험법이 목표에 맞는 대상자<sup>Y</sup>개념을 설정하지 않고, 근로관계에서 발생하는 위험에 대해 보호하는데 목적을 두는 노동법에 근거함으로써 발생하는 문제를 비판적으로 검토하고 있다. 그리고 독일과 오스트리

---

고용보험제도는 근로관계의 성립, 유지 또는 실업중인 자의 생활보장을 그 대상으로 하므로 개별적 근로계약과는 구별된다. 따라서 고용보험법은 개별적 근로관계법과는 독립된 새로운 독자적인 노동법의 분야로 이해해야 한다(김형배, 2015).

- 7) 고용보험법 제 113조의 2(국민기초생활보장법의 수급자에 대한 특례), 고용보험법 제4절(자영업자인 피보험자에 대한 실업급여 적용의 특례(법제처 홈페이지))

아의 사회보험법은 노동법에 기초하지 않고 독자적인 기준을 적용하며 대상을 확대하고 있으므로 해외사례를 참고할 필요가 있다고 주장하였다. 이홍재는(2010) 사회보험 수급권을 인적 적용범위, 물적 적용범위, 비용 및 접근범위를 ‘보장의 불평등’ 관점에서 비판적으로 검토하였다. 구체적으로는 사회보험수급권은 법령상 규정과는 달리, 단시간·임시적 불안정 근로자의 가입률이 낮으며, 물적 범위로 보더라도 사회보험 본래 취지의 급여충족을 제대로 실현하지 못하고 보호수준이 낮다고 주장하였다. 한편, 김해원(2010)은 사회보험의 속성 및 형성원리, 사회연대 원리 등을 검토한 후 사회보험수급권을 헌법상 권리로 인정하는 판례와 학설을 비판하고, 사회보험수급권은 개별 법률을 통해서 인정되는 법률적 차원의 권리임을 주장하였다.

<표 2> 주요 선행연구

분석의 초점	저자(연도)	주요내용
사회보험 수급권에 대한 비판적 고찰	박지순(2005)	노동법상 근로자개념을 사회보험법에 적용함으로써 나타나는 문제 지적 및 독일·오스트리아 사례를 통한 시사점 제안
	김진수 외(2009)	
	이홍재(2010)	사회보험수급권의 인적 적용범위, 물적 적용범위, 비용과 접근범위에서의 불평등 구조 조명
	김해원(2010)	사회보험수급권을 헌법적 권리로 인정하는 판례와 학설을 비판적으로 검토한 후, 법률적 권리임을 주장
사회안전망으로써 사회보험의 한계	이경희(2013)	사회법이자 사회안전망으로서의 산재보험의 성격과 한계고찰
	김삼수(2014)	프리랜스 피디의 취약한 사회안전망 고찰
사회보험의 사각지대	김연명(2010)	비정규직의 사회보험 사각지대 규모추정과 대안 모색
	유경준 외(2011)	사각지대 규모추정 및 해외 사례를 통해 사각지대 해소방안
	이병희(2012)	사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소방안

두 번째 연구동향은 취약한 사회안전망에 대한 연구를 들 수 있다. 이경희(2013)에 따르면 사회법은 사회적 위험에 대한 보호를 목적으로 하는 법체계라는 개념에서 사회안전망과 연계될 수 있다. 사회법체계에서 규범화 비중이 가장 높은 사회보험법, 이 중에서도 산재보험법이 가장 오래되었지만, 사회안전망을 실현하는데 한계가 있음을 지적하였다. 특히, 근로기준법상의 근로자를 대상으로 함으로써 다양한 근로형태에 대해 보호하지 못하는 문제를 논하였다. 그리고 김삼수(2014)는 최근 방송 산업인력이 증가하였지



만, 종사자들은 피고용자(employee)를 중심으로 설계·운영되어 노동관계법과 사회보장제도의 혜택을 받지 못한 채 취약한 사회안전망에 놓여 있다고 하였다. 특히, 프리랜스 피디는 개인도급형 취업자(자영업자)로 취업됨에 따라 근로기준법상의 보호를 받지 못하므로 사회안전망을 확대 적용할 것을 제안하였다.

세 번째 연구동향은 사회보험의 사각지대 실태에 대한 연구이다. 대부분 비정규직이나 임금근로자의 사회보험 사각지대에 대해 초점을 두는데 그 가운데 김연명(2010)의 연구를 보면, 비정규직의 개념 및 형태, 기업규모, 성별에 따른 사회보험 사각지대 규모와 실태의 차이를 경험적으로 분석하고, 비정규직 사회보험 대책의 한계와 개편방안을 논하였다. 유경준 외(2011)의 연구도 임금근로자 가운데 사각지대 규모를 추정하고 해외 사례를 통한 사회보험료 지원방안을 제시하였다. 그러나 김연명(2010), 유경준 외(2011)의 연구 모두 상대적으로 안정적인 임금근로자의 사회보험 사각지대에 초점을 두고 연구하였다. 상기연구는 사회보험의 법적 근거와 의미 혹은 사회보장제도의 보장미흡 특히, 불안정 근로자를 중심으로 연구하였다는 점에서 의미가 있지만 재정지원일자리사업 특히, 노인일자리사업 참여자의 사회보험 적용에 대해 주목한 것은 아니다.

#### 4. 노인일자리사업의 특성

노인일자리사업은 2004년에 도입되어(보건복지부 주관) 노인복지법 제23조에 근거하여 10여년 이상 운영되고 있다. 본 사업은 노인이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록 다양한 사회활동을 지원하여 노인복지 향상에 기여하고자 하는 것으로써, 노인일 자리를 통해 노인의 적극적 사회참여, 소득보충 및 건강증진 등으로 노인문제를 예방하고 사회적 비용을 절감하고자 한다(보건복지부, 2015).

사업은 크게 사회공헌형과 시장진입형으로 구분할 수 있다(~2014년). 첫째, 사회공헌형은 전문기술이 없거나 고연령 등으로 인해 사회에서 소외된 노인층에게 사회에 공헌할 기회를 제공하거나(구 공익형, 초등학교 급식도우미, 지역사회 환경개선 등), 사회·경제·문화적 소외계층을 대상으로 사회서비스를 제공하거나(구 복지형, 전문성을 갖는 노인이 다양한 계층을 대상으로 자신의 경험과 지식을 전달할 수 있는 기회를 제공한다(구 교육형, 1~3세대 강사, 노-노교육, 숲해설사, 세대간 문화전송 등). 이와 같은 사회공헌형은 월 20만원을 지원하고(월 36시간, 연 9~12개월) 산재보험에 가입하였다.

둘째, 시장진입형은 부수적 수입이나 어느 정도 높고 안정된 소득을 희망하는 노인들

의 욕구를 충족시키기 위해 수요처에 파견하는(주유소, 경비원, 시험관 감독 등) 인력과 견형과 노인에게 적합한 업종 중 소규모 창업 및 전문직종 사업단을 공동으로 운영하여 창출되는 공동작업장·제조판매형이 있다(콩·고사리 등 재배, 조립·제작, 두부·밀반찬 제조판매 등). 시장진입형은 정부가 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 사업단이다(한국노인인력개발원, 2014b).

<표 3> 노인일자리사업 유형별 주요 특징

구분	세부 유형	주요 특징								
		2014년 기준(사업변경 전)						2015년(변경 후)		
		연령	소득	참여 기간	보수 (월)	부대비용 (연)	주요 활동	유형	지역	사회 보험
사회 공헌 활동	공익형	65세 이상 (일부 사업 60세 이상)	기초 연금 수급자	9~12 개월 (월 36시간)	20 만원	12~16 만원	초등학교 급식 도우미, 지역사회 환경개선 등	공익 활동	전국형	상해 보험
	복지형					14~16 만원	사회적 취약계층 지원 등		지역형	산재 보험
	교육형						1-3세대 강사, 노인교육 등			
시장 진입형	인력 파견형	제한 없음	수요처 기준	사업단 기준	—	10~15 만원	시험감독관, 주유원, 경비원 등	취업형	창업형	근로 기준법과 관계 법령 (해당시)
	공동 작업형				—	180만원	소규모 사업단 운영			
	제조 판매형				—	200만원	두부, 밀반찬 등 제조판매			

자료: 한국노인인력개발원(2014b, 보건복지부(2015)을 바탕으로 작성·편집함.

2015년 1월부터 노인일자리사업은 노인 사회활동지원사업으로 바뀌고 사업유형도 공익활동, 취업·창업형, 경력유지형으로 재편되었다(보건복지부, 2015<sup>8)</sup>). 그러나 사회보험과 관련된 쟁점은 여전히 남아있다. 공익활동 중 하나인 전국형 사업(노노케어)는 사회공헌활동의 한 유형으로서 지역형 사업과 성격구분이 모호한 측면이 있다. 그런데 전국형 사업은 자원봉사활동이므로 상해보험에 가입하도록 하고, 지역형 참여노인이 근

8) 과거 사회공헌형은 공익활동으로 기존의 인력파견형, 공동작업형·제조판매형은 각각 취업형과 창업형으로 재편되었다(보건복지부, 2015).

로자에 해당되면 근로기준법 등 노동관계법령, 취업규칙 및 사업단 운영규칙을 따르도록 하고 있다(보건복지부, 2015<sup>9)</sup>). 사업성격이 유사한데 적용보험이 다른 것이다. 또한 취업·창업형은 근로기준법과 관계법령의 보호를 받게 됨에 따라 그동안 근로자로서의 지위가 명확하지 않았던 공동작업장과 제조판매형 참여노인도 근로자로서 보호하도록 하고 있다(보건복지부, 2015<sup>10)</sup>). 그러나 공동작업장과 제조판매형의 월 보수도 29.5만원으로 공익활동(월 20만원)과 큰 차이가 없고(한국노인인력개발원, 2015), 취업·창업형 사업 역시 노인복지차원에서 실시하는데 사회보험의 적용대상인 근로자로 보는 것이 적절한지에 대한 문제의식이 제기되어 연구필요성이 높다.

## 5. 분석틀과 연구범위

본 연구는 사회보험의 적용대상 기준을 분석틀로 삼았다. 특히, 노인일자리사업의 사회보험 적용과 관련하여 가장 논란이 많이 되고 있는 근로자 기준, 연령·근로시간·참여목적 기준을 분석틀로 삼아(〈표 4〉 참고) 연구하였다.

노인일자리사업 참여노인의 사회보험 적용은 근로자성과 밀접하게 연관되어 있다. 그러나 사회보험법과 노동법의 목적과 취지가 다른데도 불구하고, 근로자만을 원칙적으로 사회보험법의 적용대상으로 하여(강희원·김영문, 2001; 이경희, 2013; 김삼수, 2014) 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 또한 4대 보험에 근로자로서 가입하여 보험료를 납부하고 있는 경우에는 근로자성을 인정하는 근거가 되지만, 사회보장제도에서 근로자로 인정받는지는 근로자성 판단의 부차적인 요소일 뿐, 사회보험 가입이 근로자성 판단의 필수조건은 아니다(최홍엽, 2009). 따라서 근로자성과는 별개로 노인일자리사업의 사회보험 적용을 검토할 필요가 있다.

한편, 본 연구는 노인일자리사업 유형 가운데 (구)시장자립형사업(시니어인턴십과 고령자친화기업, 경력유지형)과 인력파견형은 제외하고 공익활동(전국형, 지역형)과 창업형(공동작업형, 제조판매형)을 대상으로 하였다. (구)자립형사업은 제도 설계부터 노동시장에서의 일자리를 창출하기 위한 사업으로 출범하여 근로조건이 해당될 경우 근로자

9) 4주를 평균하여 1주간의 소정 근로시간이 15시간 미만인 경우 관계법령에 따라 주휴일, 연차휴가 및 퇴직금을 지급하지 않음을 명시하고 있다(보건복지부, 2015).

10) 소정 근로시간이 월 60시간 이상이면서 근로자의 요건을 갖추었을 경우에 한한다(보건복지부, 2015).

로서 보호하도록 하였고(보건복지부·한국노인인력개발원, 2015), 인력파견형은 파견 기업의 근로조건을 따르도록 하였기 때문이다.

<표 4> 분석틀: 사회보험의 적용 및 적용제외 대상(사업장 가입자 기준)

구분	적용대상 (근로자 기준)	적용 제외대상(보험료 납입제외)		
		연령	근로시간	참여목적
산재 보험	근로기준법상 근로자	—	—	—
고용 보험	근로기준법상 근로자	65세 이상 (실업급여만)	초단시간근로자	생업을 목적으로 3개월 이상 참여자는 적용함
건강 보험	상시 1인 이상의 근로자 를 사용하는 사업장에 고용된 근로자	—	초 단 시 간 근 로 자 (단, 1개월 이상 근 로자는 포함)	—
국민 연금	만 18세~60세의 근로 자와 사용자	만18세 미만, 만60세 이상	초단시간근로자	생업을 목적으로 3개월 이상 참여자는 적용함

주: 1) 국민연금: 1개월 이상 계속 사용되는 경우에는 근로자에 포함함.

2) 초단기 근로자: 소정 근로시간이 1개월 60시간(주당 평균 15시간) 미만 근로자

자료: 보건복지부·한국노인인력개발원(2013), 국민연금공단, 고용보험, 근로복지공단, 국민건강보험, 고용보험 시행령(법제처 자료)을 참고하여 작성.

끝으로 연구는 보건복지부와 노인일자리사업에 대한 정보가 담긴 한국노인인력개발원 자료, 각 기관 홈페이지(고용보험, 근로복지공단, 법제처 등), 미국 노동부 자료와 선행 연구를 중심으로 문헌연구하였다.

### Ⅲ. 분석결과

#### 1. 노인일자리사업과 산업재해보상보험(산재보험)

##### 1) 근로자 기준

사회보험법은 독자적인 기준을 적용하는 것이 아니라, 노동법 특히, 종속노동관계하에

서 근로를 제공하는 근로자를 보호하는 개별근로관계법에서 가장 중요한 근로기준법의 적용을 따른다(김형배, 2015). 사회보험법은 사회보험의 수급자 지위를 근로계약에 연계시켜, 사용자를 재정 및 조직에 포함시키면서 당사자인 근로자에 대하여 사회보험의 의무적 피보험자로 하였다. 그 결과, 근로계약에 기하여 노무를 제공하는 자만이 노동법의 보호와 산재, 의료, 연금 및 실업보험의 피보험자로서 보험료를 납부하고 사회적 위험으로부터 보호를 받을 수 있다. 우리나라 사회보험법이 사용자 부담을 전제로 하는 직장 의무가입자의 범위를 엄격히 노동법상의 근로자로 보는 과거의 패러다임을 여전히 사용하고 있기 때문이다(박지순, 2005).

특히, 산재보험법과 고용보험법의 적용대상인 근로자는 근로기준법의 근로자를 전제로 한다(고용보험및산업재해보상보험의 보험료징수등에 관한 법률, 제 2조 제 2호; 산재보험법 제 4조 제 2호, 법제처 각 법령 자료). 이렇게 고용보험법과 산재보험법이 독자적인 보호대상을 규율하지 않고, 근로기준법상의 근로자 개념을 준용하는 것은 국가가 경제 질서에 개입하는 출발점을 근로계약으로 삼으면서 비롯된 것으로 보인다(박지순, 2005).

이로 인해 고용보험법과 산재보험법은 근로자가 아닌 자영업인에게 적용되지 않았다(고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수에 관한 법률 시행령 제 13조<sup>11)</sup>). 박지순, 2005; 고용보험 및 법제처 홈페이지). 물론 고용보험도 2005년 이후 자영업자가 가입할 수 있고(김삼수, 2014), 2015년 1월부터 홀로 사업을 진행하는 자영자, 50인 미만 근로자를 사용하는 고용주도 가입을 희망할 경우 고용보험에 가입할 수 있다. 그러나 자영업자가 희망할 경우 공단의 승인을 받아 이 법의 근로자로 인정하여 보호하는 것으로 써(고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수에 관한 법률 시행령 제 49조의 2, 자영업자에 대한 특례, 법제처 홈페이지) 당연가입대상이 아니기 때문에 한계가 있다.

프리랜스 피디 역시 개인 도급형 취업자형태의 자영업자로 취급되어 근로기준법상의 보호를 받지 못하였다. 다만, 예술인복지법에 의해 산재보험에 임의가입 할 수 있을 뿐이다. 그나마도 임의가입이기 때문에 사회안전망이 취약하다(김삼수, 2014). 또한 최근 산재보험법은 특수형태근로종사자에 대한 특례규정을 명시적으로 규정하여,<sup>12)</sup> 소위 특

11) 「고용보험법」 제10조제1호에 따라 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 자에 대하여는 고용보험료 중 실업급여의 보험료를 징수하지 아니한다. 동법 시행령 제13조, 법제처 홈페이지)

12) 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 근로기준법이 적용되지 아니하여 업무상 재해로부터 보호할 필요가 있는 자의 노무를 제공함에도 근로기준법이 적용되지 아니하여 업무상 재해

수형태근로자로서 근로기준법상의 근로자성이 인정되지 못했던 보험설계사 및 모집인, 콘크리트 트럭 운전기사, 학습지교사, 골프장 캐디가 산재보험의 혜택을 받게 된 것이다 (이경희, 2013). 그러나 특수형태근로종사자 가운데 산재보험법의 적용을 원하지 아니하는 경우 보험료징수법으로 정하는 바에 따라 공단에 이 법의 적용 제외를 신청할 수 있어서(산업재해보상보험법 제 125조 제4항. 법제처 홈페이지), 완전한 의미의 법적 보호로는 보기 어렵다. 산재보험은 지속적으로 적용대상을 확대해왔지만, 근로기준법상의 근로자를 당연가입대상으로 하여 여전히 근로자를 주요 대상으로 하고 있음을 말해준다.

## 2) 연령 · 근로시간 · 참여목적 기준

첫째, 산재보험의 연령기준은 근로기준법상 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용하고(산업재해보상보험법 제6조) 연령과 무관하다. 고용관계가 성립한다면 적용 제외 대상자는 없다.

둘째, 산재보험은 근로기준법상 근로자라면, 근로시간이나 참여목적은 고려대상이 아니다. 특히, 초단시간근로자라도 예외 없이 적용대상이 된다(보건복지부 · 한국노인인력개발원, 2013). 다만, 위험률 · 규모 및 장소 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업(가구 내 고용활동, 상시근로자 수가 1명 미만인 사업장)에 대하여는 이 법을 적용하지 아니할 뿐이다(산업재해보상보험법 시행령 제2조). 즉, 산재보험은 연령과 무관하므로 만 65세 이상이 참여하는 노인일자리사업도 산재보험에 가입해야 한다. 또한 산재보험은 근로시간이나 참여목적도 주요 고려사항이 아니기 때문에 노인일자리사업 참여노인이 근로자라면 산재보험의 적용대상이 된다.

## 3) 노인일자리사업과 산재보험의 정책과제

노인일자리사업은 2004년 출발 당시 사회보험의 적용대상이 아니라는 판단아래 상해보험에 가입하였다(보건복지부, 2004). 그러나 상해보험은 75세 미만을 대상으로 하는데 비해 노인일자리사업 참여노인의 평균연령은 73.8세이고, 참여자의 40.7%가 75세 이상이어서(2013년 기준. 새누리시스템 자료) 상당수의 노인은 가입조차 할 수 없다. 또한 산재보험은 무과실책임주의에 따르지만, 상해보험은 과실여부와 관련하여 보상범위

---

로부터 보호할 필요가 있는 자의 노무를 제공받는 사업(장)을 적용대상으로 함.

가 달라진다. 이에 노인일자리사업은 2005년 이후 산재보험에 가입하고 있다(보건복지부·국민연금관리공단, 2005; 한국노인인력개발원, 2014b). 즉, 산재보험에 가입하던 것은 노인일자리를 근로로 판단했기 때문이 아니라 노인들에게 발생할 수 있는 사고위험에 대비하기 위해서였다. 또한 당시는 출범초기였기 때문에 일자리가 적어서(2005년 목표 3.5만개) 크게 주목받지 않았고, 지금처럼 사회보험의 적용대상인지에 대한 논란이 크지 않았기 때문이었던 것으로 보인다.

그러나 2000년대 말 사회보험 전산이 통합되면서 노인일자리사업이 산재보험에 가입하였다는 점이 밝혀졌다. 그 결과, 일부 근로복지공단지사는 노인일자리사업의 산재보험 가입은 노동법과 사회보험법의 적용대상으로 해석하여 고용보험료도 납입해야 한다고 통지하였다. 그러나 사회보장제도에서 근로자로 인정받지는 근로자성 판단의 부차적인 요소일 뿐, 필수요건이 아니다(최홍엽, 2009<sup>13)</sup>). 그럼에도 불구하고 노인일자리사업의 산재보험 가입은 근로자성과 사회보험 적용 논란을 점화시키는 도화선이 되었다.

## 2. 노인일자리사업과 고용보험

### 1) 근로자 기준

앞서 살펴본 바와 같이(Ⅱ의 2) 고용보험법이 노동법의 영역인지, 사회보장법의 영역에 대한 논란은 있지만, 고용보험법상의 근로자는 실업자 내지 추상적 국민 전체를 대상으로 하는 것이 아니라 근로기준법에 따른 근로자로 한정한다.<sup>14)</sup> 물론 최근에 국민기초생활보장법 제15조 1항 4호에 따라 자활을 위한 근로기회를 제공하기 위한 사업은 이 법의 적용을 받는 사업으로 보는 것으로 바뀌고(김형배, 2015; 1363~1365), 자영인(프리랜서 피디 포함)도 고용보험에 가입할 수 있다. 그러나 임의가입이 허용된 것이기 때문에 실제적으로는 여전히 취약한 사회안전망에 처해 있어서(이경희, 2013; 김삼수, 2014) 고용보험은 근로기준법상 근로자를 주요 정책대상으로 하는 것으로 볼 수 있다.

13) 우리나라 사회보험은 전국민을 대상으로 실시하지만, 실제적 사각지대가 존재하는 주된 이유 중 하나는 고용주의 미가입에 기인하는 것도 이를 말해준다.

14) 고용보험은 원칙적으로 모든 사업 또는 사업장에 적용된다.

## 2) 연령 · 근로시간 · 참여목적 기준

첫째, 2013년까지 고용보험법은 연령제한이 있었지만, 고용보험법 개정으로 2014년 (1월) 부터 만 64세 이상일 경우는 실업급여 보험료를 납부해야 하고(2014년 1월 이후 적용. 고용보험법 제10조. 법제처 자료) 연령과 상관없이 근로자라면 고용안정 및 직업능력개발 보험료를 내야 한다. 다만, 만 65세 이후에 신규로 고용되거나 자영업을 개시한 경우만 실업급여 보험료 납부대상에서 제외될 뿐이다(개정 2013.6.4.<sup>15)</sup> 법제처 홈페이지). 즉, 고용안정 및 직업능력개발 보험료는 65세 이상이라도 내야 하고, 만 65세 미만으로 취업하거나 취업상태를 유지하면 실업보험료도 납입하고, 만 65세 미만으로 취업한 후 계속 근로하면 퇴사시기와 상관없이 실업급여를 받을 수 있다(고용보험 홈페이지<sup>16)</sup>).

둘째, 고용보험은 연령과 상관없이 1인 이상 사업장은 당연적용대상이지만, 1개월간 소정 근로시간이 60시간 미만인 근로자(1주간의 소정 근로시간이 15시간 미만인 자를 포함) 즉, 초단시간근로자는 고용보험에서 적용제외 한다.<sup>17)</sup> 그러나 “생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자”의 경우에는 고용보험이 적용된다(법제처 및 고용보험 홈페이지<sup>18)</sup>). 여기서 “생업을 목적으로 하고 있는 자”란 본인 또는 가족의 최소한의 경제적 · 문화적 · 사회적 생활유지에 필요한 재원을 확보하기 위하여 근로의 제공을 통해 보수 등 명칭 여하를 불문하고 반대급부를 수령하는 자가 해당한다. 따라서 취미, 부업, 봉사활동 등 생업을 목적으로 하지 않는 근로의 제공은 포함되지 않는다(보건복지부 · 한국노인인력개발원, 2013). 그러므로 초단기 근로자라도 생업을 목적으로 3개월 이상 참여하면 생계유지형으로 분류되어 고용보험에 가입해야 하고 실업급여를 받을 수 있다.

## 3) 노인일자리사업과의 고용보험의 정책 과제

고용보험과 관련된 쟁점은 크게 3가지이다. 첫째는 노인일자리사업의 참여노인이 고

15) 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 제13조(법제처 자료)

16) 2013년 6월 4일 고용보험법 개정으로 실업급여 수급연령 폐지. 2013년 6월 이전에는 만 64세가 되는 생일이 있는 달부터 실업급여보험료가 부과되지 않았고, 65세 이후에는 실업급여를 받을 수 없었음. 2014년 1월 1일 이후 적용

17) 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 시행령 제19조의5

18) 고용보험법 시행령 제3조(적용제외근로자)



용보험 적용대상인지이고 둘째는 노인일자리사업 참여노인이 생업을 목적으로 참여하는지, 세 번째는 참여노인이 상시근로자에 포함되는지 이다.

첫째, 노인일자리사업 참여노인이 고용보험의 적용대상인지에 대해 현장의 의견이 엇갈렸다. 물론 노인일자리사업은 만 65세 이상을 대상으로 하기 때문에 근로자로 인정되더라도 실업급여 적용대상이 아니다. 월 60시간 미만 초단기 근로자로 생업을 목적으로 1달 이상 참여하면 고용보험법상 근로자이지만, 65세 이후에 고용된 사람은 실업급여 적용대상에서 제외되기 때문이다.

그러나 노인일자리사업 중 일부 사업은 60~64세도 참여할 수 있다.<sup>19)</sup> 이들은 실업급여 적용대상이 된다. 실업급여는 1년 동안 유급근로기간이 180일 이상이고 비자발적 사유로 퇴직하고 적극적으로 구직활동을 해야 신청가능한데, 노인일자리사업 참여노인은 7~9개월 활동하고 계약기간 만료 역시 비자발적 사유에 해당되기 때문에 이 조건 또한 충족되어 최소 3개월 동안 실업급여를 받을 수 있다. 실업급여는 최근 3개월 평균임금의 50%를 지급하는데, 그 금액이 상한선(4만원)을 넘으면 4만원을, 평균임금의 50%이하 일 경우에는 하한선을 적용한다(최저임금법상 시간급 최저임금의 90%×1일 소정 근로시간 8시간. 고용보험 홈페이지). 이에 따라 참여노인은 실업급여 하한선기준에 따라 월 422,010원을 받을 수 있다(2014년 시간당 최저임금 5,210원 기준). 실업급여가 노인일자리사업 보수(20만원)의 약 2배가 넘는다.

또한 참여노인이 실업급여 수급이 만료되기 전에 개별연장급여를 신청하면 실업급여의 70%를 60일 동안 추가로 더 받을 수 있다. 개별연장급여는 고용노동부장관이 인정하는 자가 받을 수 있는데, 고용노동부장관이 인정하는 자는 18세 미만인 자, 65세 이상인 자, 장애인고용촉진법상 장애인, 1개월 이상 요양이 요구되는 환자, 소득이 없는 배우자가 해당된다. 노인일자리사업 참여자의 경우 65세 이후에 퇴직하면 추가로 개별연장급여를 받을 수 있어서, 월 295,407원을(2014년 기준) 약 2달 동안 받을 수 있다(소계 590,914원). 실업급여(개별 연장급여 포함)로 총 1,856,944원을 받을 수 있는 셈이다. 노인일자리사업에 9개월 동안 참여했을 때 받을 수 있는 급여보다 높기 때문에 참여노인은 혜택을 받고 싶어 한다. 앞으로도 최저임금 인상에 따라 실업급여 하한선도 높아져서 노인일자리사업 활동비 총액과의 차이가 더 커져서 참여노인가운데 실업급여를 희망하는 비율이 더 높아질 것으로 예측된다.

19) 초등학교급식도우미사업(공익형), 노노케어사업(복지형), 교육형, 공동작업형, 제조판매형, 인력파견형이 해당된다.

둘째, 노인일자리사업은 대부분 36시간 미만 참여하기 때문에(공익활동, 보건복지부, 2015) 초단기 근로자에 해당한다. 다만, 초단기 근로자라고 하더라도 생업을 목적으로 3개월 이상 참여할 경우는 고용보험의 적용대상이 되어, 노인일자리사업 참여노인이 생업을 목적으로 참여하는지 첨예한 논란이 되었었다. 수행기관은 사회참여라는 시각이 크지만, 참여자의 60.4%는 생계비마련을 목적으로 참여하는데(하세윤·이현미, 2013), 이와 같은 참여 동기는 노인일자리사업이 ‘근로’라는 근거로 활용되고 있다. 그러나 생계비마련을 위해 참여하더라도 보수가 20만원에 불과하여 생계로 보기 어렵다는 시각이 크고(국정감사, 2015) 노인일자리사업 참여노인의 60%를 전체 참여노인으로 확대해석하여 일반화하는 것은 무리이다. 또한 노인일자리사업의 활동도 자원봉사와 유사하고(지은정, 2012) 일부 노인은 노인일자리사업을 자원봉사로 간주하여(오마이뉴스, 2014. 7. 18), 노인일자리사업을 생업으로 보기는 어렵다(전남일보, 2014. 11.12)는 시각도 많다. 이처럼 견해에 따라 생업여부가 달라서 참여노인이 고용보험의 적용대상인지에 대한 논란은 지속되고 있다.

둘째, 노인일자리사업 참여자를 근로기준법상 상시근로자로 볼 경우 고용보험료율이 높아진다. 고용보험가운데<sup>20)</sup> 고용안정·직업능력개발사업의 보험료율은 상시근로자 수에 따라 달라지기 때문이다(〈표 5〉참고<sup>21)</sup>). 상시근로자수는 개별법에 따라 산정방식이 다르지만, 고용보험법의 고용보험료율은 해당 사업주가 행하는 모든 사업의 상시근로자수를 합산하여 산정하고 있다<sup>22)</sup>. 노인일자리사업도 모법인(사회복지법인)과 개별 사업수행기관의 명시적인 독립성이 없으면 하나의 사업으로 보아 근로자 수를 합산한다(한국노인인력개발원, 2012). 노인일자리사업의 경우 수행기관과 모법인은 독립성이 없다고 보아 하나의 사업으로 판단하고 전체 상시근로자 수를 합산하였다(박운섭, 2014: 216). 이로 인해 수행기관의 근로자는 10여 명이지만 참여노인이 수행기관 모법인의 근로자에 포함되어, 150인 이상 사업장으로 간주된다(수행기관 당 평균 271명 참여). 그 결과, 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 보험료율이 상향조정되고(0.25%→0.65%, 〈표 5〉참고), 지난 3년 치 보험료가 소급 부과/징수되고 있다. 실제 N 노인종합복지관의 경우 노인일자리사업 참여자를 법인의 상시근로자에 포함하여 법인 보험료율이 인상되고 3

20) 고용보험 사업은 크게 고용안정·직업능력개발 사업, 실업급여, 육아휴직 급여 및 출산전후 휴가 급여 등이 있다(고용보험법 제4조 제1항, 법제처 자료).

21) 실업급여 보험료는 근로자수와 상관없이 보험료율이 동일하다.

22) ‘고용보험 및 산업재해보상보험법 시행령 제12조’를 근거로 한다.

년 분 소급으로 약 1,600만원을 부과하였다(2012. 9.18). K 시니어클럽도 보험료율 및 2010년부터 4년 분의 보험료 소급적용으로 약 390만원이 부과되었다. 근로복지공단 지사별로 상시근로자 산정대상에 차이가 있어서 아직 모든 수행기관에서 동일한 문제가 발생한 것은 아니지만(법인-법인산하 모든 기관의 총인원, 개별기관의 총인원, 한국노인 인력개발원, 2012), 전국의 수행기관으로 확대될 수 있는 상황이다.

<표 5> 고용보험 부담률(2013년 7월 1일 이후 기준)

사회보험		근로자	사업주	부과율
실업급여		0.65%	0.65%	1.3%
고용안정· 직업능력개발사업	150인 미만 기업	—	0.25%	0.25%
	150인 이상(우선지원대상기업)		0.45%	0.45%
	150~1,000인 미만 기업		0.65%	0.65%
	1,000인 이상 기업·국가·지자체		0.85%	0.85%
	평균		0.55%	0.55%
소계		0.65%	1.2%	1.85%
계		8.34%	11.24%	19.58%

주: 1) 2013년 7월 1일 이전 실업보험료는 1.1%였음.

2) 고용안정, 직업능력개발사업 요율은 사업규모요율의 평균임.

자료: 고용보험, 근로복지공단홈페이지 자료를 바탕으로 작성.

더구나 고용보험은 분할납부가 불가능하고 기간연장도 안되는데다가 수행기관은(모범 인 포함) 대부분 비영리 기관(복지관 등)이기 때문에 여유 자금이 없다. 산재보험료는 노인일자리사업의 부대비용으로 납입했지만, 가산세와 과태료는 금액이 높아서 부대비용으로 충당하기 어려운 실정이다. 그 결과, 노인일자리사업 참여자가 근로자로서 고용보험의 적용대상인지에 대한 의견이 첨예하게 대립된다.

### 3. 노인일자리사업과 건강보험

#### 1) 근로자 기준

국민건강보험은 상시 1인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에 고용된 근로자와 그 사용자를 대상으로 하며(건강보험 홈페이지), 국민건강보험법의 직장가입자에 해당하는 근로자는 “직업의 종류를 불문하고 근로의 대가로서 보수를 받아 생활하는 자”로서 법인의

이사, 기타 임원을 포함하는 개념으로 사용되어(국민건강보험법 제 3조 1항), 고용보험이나 산재보험의 근로자 기준보다 포괄적이다(박지순, 2005).

## 2) 연령 · 근로시간 · 참여목적 기준

첫째, 건강보험 적용대상과 적용제외대상은 연령과 상관없다. 둘째, 건강보험은 비상근 근로자 또는 1개월 동안의 소정 근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자(초단시간근로자)는 직장가입자에서 제외된다.<sup>23)</sup>(국민건강보험법 시행령 제 9조. 법제처 홈페이지) 일용근로자와 초단시간근로자를 제외하지만,<sup>24)</sup> 1개월 이상 근로자는 적용대상이 된다(국민건강보험법 시행령 제9조). 즉, 초단시간근로자라도 1개월 이상 근로하면 상시근로로 보고 직장가입자로 적용하기도 한다(국민건강보험공단 홈페이지 및 법제처 자료).

## 3) 노인일자리사업과 건강보험의 정책 과제

건강보험의 적용대상은 연령과 상관없고 1개월 이상 근무하면 초단기 근로자도 상시근로자에 포함되어 적용한다. 따라서 노인일자리사업 참여노인이 월 60시간 미만 일해도 가입대상이 된다. 그러나 아직까지 건강보험료와 관련하여 쟁점이 되지는 않았지만, 노인일자리사업 참여노인을 상시근로자로 보면 지역가입자나 자녀의 피부양자로 편입되었던 참여노인들도 직장가입자로서 건강보험료를 내야하고, 수행기관도 사업주 부담분에 해당하는 보험료를 납부해야 한다. 노인일자리사업 참여노인을 상시근로자로 볼지 여부에 따라 직장가입자로서 건강보험의 적용대상이 될 수 있다.

## 4. 노인일자리사업과 국민연금

### 1) 근로자 기준

국민연금법의 사업장가입자로서 의무 적용대상인 근로자는 “직업의 종류에 불구하고

23) 그 외에도 근로자가 없거나 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자만 고용하고 있는 사업장의 사업주도 직장가입자에서 제외한다(국민건강보험법 시행령 제 9조. 법제처 홈페이지).

24) 초단기근로자는 건강보험 직장가입자 자격취득신고 및 보수총액신고 등을 할 필요가 없다(보건복지부 · 한국노인인력개발원, 2013).

사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자”로서 법인의 이사 기타 임원을 포함한다고 규정되어 있다(국민연금법 제 3조 제 1항. 박지순, 2005). 즉, 국민연금의 근로자란 직업의 종류가 무엇이든 사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자로서(국민연금법 제3조) 국민건강보험과 유사하다. 국민건강보험법과 국민연금법은 근로기준법상의 근로자로 볼 수 없는 자도 근로자의 개념에 포함하여(박종희, 2003; 박지순, 2005 재인용) 폭넓게 적용하고 있다는 점에서 고용보험이나 산재보험과 차이가 있다.

## 2) 연령 · 근로시간 · 참여목적 기준

첫째, 국민연금은 65세까지 임의계속가입자가 될 수는 있지만(국민연금법 제 13조), 당연 적용대상의 연령기준은 만 18세 이상 60세 미만의 국민이다(동법 제 6조. 법제처 홈페이지).

둘째, 국민연금은 일용근로자나 1개월 미만의 기한을 정하여 사용되는 근로자(다만, 1개월 이상 계속 사용되는 경우는 적용됨), 1개월 동안의 소정 근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자(초단시간근로자)는 제외한다. 다만, 소정근로시간이 월 60시간 미만이라도 생업을 목적으로 3개월 이상 계속 근로를 제공하는 사람은 적용된다(국민연금법 시행령 제2조 제 1항, 제 4항. 법제처 홈페이지).

## 3) 노인일자리사업과 국민연금의 정책과제

노인일자리사업은 대부분 65세 이상이 참여해서 법적 적용제외 대상이다. 국민연금의 취지가 퇴직 후 소득상실이라는 사회적 위험을 보호하기 위한 제도이기 때문에 이미 노년기에 진입한 노인이 국민연금 보험료를 납입해야 한다고 보기는 어렵다. 그러나 일부 사업은 60세 이상이 참여해서 국민연금가입자로서 계속 가입을 희망하는 60~64세는 임의계속가입을 할 수 있다. 물론 월 60시간 미만 단시간근로자라도 생업을 목적으로 3개월 이상 계속 근로해야 한다는 조건은 충족해야 한다. 국민연금에서 뜻하는 생업은 원칙적으로 ‘다른 직업이 없는 경우’인데(보건복지부 · 한국노인인력개발원, 2013) 노인일자리사업 참여노인의 경우 건강보험 직장가입자와 정부부처 및 지자체에서 추진 중인 일자리사업 참여자를 제외한다(보건복지부, 2015). 물론 파트타임으로 다른 일을 할 수는

있지만, 노인일자리 외 다른 일자리를 병행하는 비율은 5%에 불과하다(하세윤·이현미, 2013). 따라서 노인일자리사업 참여노인은 초단기 근로자이지만 생업을 목적으로 3개월 이상 참여할 경우 국민연금의 가입대상이 될 수 있다. 결국 국민연금도 노인일자리사업 참여노인이 생업을 목적으로 참여하는지가 핵심 논점이 되는 것을 알 수 있다. 그러나 노인일자리사업은 대부분 65세 이상이 참여하고, 기초연금수급자를 우선대상으로 하기 때문에(보건복지부, 2015) 국민연금에 가입하고자 신청하는 경우는 많지 않았다.

요약하면, 노인일자리사업의 사회보험적용과 관련하여 첨예하게 의견이 대립되며 정책적 개입을 요구하는 사회보험은 고용보험과 산재보험이고, 건강보험과 국민연금은 상대적으로 쟁점이 적다. 그리고 주요하게 의견이 엇갈리는 것은 노인일자리사업 참여노인이 생업을 목적으로 참여하는지, 그리고 생업의 기준이 무엇인지이다. 지금까지는 생계비 마련을 목적으로 참여하는 비율이 높은 것을 근거로 사회보험의 적용대상으로 판단하였다. 그러나 생업의 기준이 모호한 가운데 월 최저임금이 117만원인데(2015년 기준) 20만원의 활동비를 지원하는 노인일자리사업을 생업으로 볼 수 있는지, 또한 생계비 마련을 목적으로 참여하는 60.4%를 노인일자리사업 전체로 확대해석하는 것은 재고할 필요가 있다.

<표 6> 노인일자리사업과 사회보험적용의 정책과제

구분	정책과제
산재 보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 참여노인이 근로자로 인정되면 적용대상임(연령·근로시간·참여목적 무관)</li> <li>· 산재보험 가입을 근거로 노인일자리사업 참여노인을 근로자로 볼 수 있는지 쟁점</li> </ul>
고용 보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 만 60~64세 참여노인의 실업급여 수급가능</li> <li>· 실업급여 및 개별연장급여 수급시 1인당 총 173만원 수급가능→ 추가예산마련 쟁점</li> <li>· 생업기준의 모호함, 노인의 일에 대한 가치판단 미흡</li> <li>· 월 20만원 일자리를 생업으로 볼 수 있는지에 대한 쟁점</li> <li>· 참여노인의 60%를 전체 참여노인으로 확대해석하는 것에 대한 쟁점</li> </ul>
건강 보험	<p>참여노인을 상시근로자에 포함하여 고용안정 및 직업능력개발보험료 상승(0.25%→0.65%) 및 소급적용→ 수행기관의 보험료·행정부담 가중에 대한 대책필요</p>
국민 연금	<p>초단시간근로자라도 3개월 이상 생업을 목적으로 참여하면 적용대상임. 그러나 60세 이상은 제외함. 단, 60~64세는 임의가입대상이 될 수 있음. 아직 이슈화되지 않음</p>

주) 근로기준법상 근로자성 진단은 대법원의 판결이 요청됨으로 논외로 함.

#### IV. 해외 유사정책의 사회보험 정책과제 대처방안

노인일자리사업과 유사한 사업을 실시하는 국가의 사회보험 대처방안은 노동법에서 적용제외하거나, 사회보장의 독립개념설 적용·사회법적 성격 강화(산재보험 공익활동자에게 확대) 혹은 사회보험료 지원의 3가지로 볼 수 있다(<표 7> 참고).

<표 7> 해외 유사정책의 사회보험 정책과제 대처방안

구분		국가	정책	주요 내용
노동관계법 적용제외		미국	SCSEP	고용관계×, 노동관계법 수급자격×
		일본	실버인재센터	
사회 보장 적용 확대	독립개념설 적용	독일	사회보장법	사회보장법만의 적용기준 마련(근로 기준법상의 근로자×)
		오스트리아		
	사회법적 성격 강화	독일	자원봉사	공익활동자도 산재보험 적용(자원봉 사자, 헌혈자 등)
		영국		
		이탈리아		자원봉사자도 산재보험 적용
사회보험료 지원		독일	직접일자리사업	실업보험료 면제
			One-Euro Job	실업보험료 면제
		프랑스	단일통합-고용동반계 약(CUI-CAE)	사회보장부담금 감면, 근로소득세 및 수급세금 면제, 상시근로자 제외

##### 1. 노동(관계)법 적용 제외

사회보장법의 적용대상을 근로기준법상 근로자로 제한할 수밖에 없다면 노인일자리사업은 노동(관계)법에 적용제외로 할 수 있을 것이다. 노인일자리사업과 유사한 사업을 실시하는 미국의 SCSEP(Senior Community Service Employment Program)는 노동부가 주관하고, 실버인재센터는 고용대책기본법에 근거하여 실시하면서도 참여노인

을 모두 ‘노동(관계)법의 적용제외 대상’으로 규정하고 있다(<표 8> 참고).

<표 8> SCSEP와 실버인재센터 참여자의 지위와 사회적 보호

구분	SCSEP	실버인재센터
참여대상	55세 이상 저소득 고령자	60세 이상(소득 무관)
보수	시간당 최저임금	월 3~5만 엔
참여기간	주당 평균 18~22시간	월 8~10일
참여자 신분	피고용인(employee)×, 훈련인(trainee)	사회참여자
사업성격	일자리 보장사업×, 훈련프로그램	근로일수, 일정수입 보장×
사회적 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실업급여 수급자격×</li> <li>· 연금, 퇴직급여 수급자격×</li> <li>· 연차휴가, 유급휴가, 병가수당 제공×</li> <li>· 법정휴일 제공(근로자의 날 등)</li> <li>· 상해보험과 매년 건강검진 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고용관계성립×</li> <li>· 노동관계법×, 사회보험×</li> <li>· 실버보험 → 손해보험가입</li> </ul>

주) 주(state)의 법에서 요구할 경우에는 SCSEP 참여자도 실업보험에 가입할 수 있지만, 이런 경우는 많지 않음(DOL, 2010)

자료) ACCA(2009), Arizona Department of Economic Security(2007), ETA(2010), DOL(2010; 2014), NASUAD(2012), Senior Employment Center(2011)을 바탕으로 작성함.

먼저 미국사례를 보면, 미국의 SCSEP은 55세 이상 저소득자의 노동시장 재진입을 지원하는 프로그램으로서(ETA, 2010; DOL, 2014), 참여자들이 직업훈련과 지역사회서비스 경험을 통해 기술을 향상시키고 자존감을 높여서 보조금을 받지 않는(un-subsidized) 일자리에 취업하는 것을 목표로 한다(경제적 자립. ETA, 2010). 그러나 미국 노동부(U. S. Department of Labor)는 SCSEP을 고용프로그램이 아니라, 훈련 프로그램(training program)으로 규정하고 있다. SCSEP는 참여자들이 보조금을 받지 않는 일자리에 취직될 수 있도록 일정기간 동안 직업기술과 근로경험을 제공하는 것이므로, SCSEP 참여자는 수행기관의 피고용인(employee)이 아니라 훈련인(trainee)으로 규정되어 있다(Arizona Department of Economic Security, 2007; ETA, 2010). 연방정부의 직원도 아니고, 수행기관의 직원도 아니며(ACCA, 2009; DOL, 2010; ETA, 2010; Senior Employment Center, 2011), 정부나 수행기관이 참여자에게 일자리를 보장해야 하는 것도 아니다. SCSEP 프로그램은 참여자들이 훈련을 통해 보조금을 받지 않는 일자리로의 이행을 지원하는 것이지 고용을 보장하는 프로그램이



아니기 때문이라고 설명한다(ACCA, 2009; NASUAD, 2012).

따라서 미국 노동부는 SCSEP 참여자가 프로그램을 종료하거나 탈퇴해도 실업급여의 혜택을 받을 수 없다고 명시하였다(Senior Employment Center, 2011). 단, 주(state)의 법에서 요구할 경우에만 SCSEP 참여자도 실업보험에 가입할 수 있다. 그러나 이런 경우는 많지 않고(DOL, 2010; California Department of Aging, 2012), 훈련보수에 대한 연금이나 퇴직급여(retirement benefit) 자격도 없다(Arizona Department of Economic Security, 2007; DOL, 2010). 또한 근로자가 아니기 때문에 연차휴가(annual leave), 유급휴가(paid time off or paid vacation), 병가수당은 제공되지 않는다(DOL, 2010; ETA, 2010). 다만, 연방정부가 정한 법정휴일인 근로자의 날(Labor Day), 독립기념일(Independence Day), 크리스마스, 추수감사절 등의 휴일에 SCSEP 참여자도 쉴 수 있고(Arizona Department of Economic Security, 2007; DOL, 2010<sup>25</sup>), SCSEP 참여자가 작업(훈련) 도중 상해를 당했을 경우 상해보상과(DOL, 2010) 매년 건강검진을 제공할 뿐이다(ETA, 2010). 미국 노동부는 SCSEP 참여자를 근로자가 아니라고 규정하면서 근로자의 날은 법정휴일로 제공하고 시간당 최저임금을 지급하며 미국 노동부의 고용센터(one-stop career center)에서 서비스를 제공하는 것이다. 모순적인 측면도 있지만, 참여자의 노동관계법 적용제외를 명시한 것은 주목할 만하다. SCSEP은 1965년 출범 당시 '빈곤과의 전쟁' 캠페인 아래 일자리가 필요한 고령자에게 직업기회를 제공하려고 하였지만(Senior Employment Center, 2011), 참여자가 근로자가 될 경우 노동법적 보호를 제공해야하기 때문에 사업성격을 전환한 것으로 보인다.

일본의 실버인재센터는 은퇴 이후에도 계속 일하고자 하는 고령자가 증가해서 이를 지원하고자 1975년(소화 50년)에 설립된 후, 제4차 고용대책기본계획에 따라 정부지원을 받기 시작했다(1980년). 1986년 이후에는 「고연령자등의 고용안정등에 관한 법률」 개정에 근거하여 실시하고 있다(김진, 2013). 출발부터 고령자의 일자리를 지원하고자 설계했고, 고용노동법에 근거하는 것을 알 수 있다.

그러나 실버인재센터에서 제공하는 일자리는 노동시장 밖의 일자리로서(배준호, 2012), 노인의 노동은 반드시 생계유지를 위한 것만이 아니라, 일 자체가 삶의 보람이 될 수 있

25) 공식 공휴일 외에 SCSEP 참여자는 담당자의 승인 아래 최대 30일까지 휴가를 받을 수 있지만 유급휴가는 아니다. 또한 만약 30일 이내에 복귀하지 않으면, SCSEP을 탈퇴한 것으로 간주된다(ETA, 2010).

다는 인식아래 노동을 통해 사회참여를 이루고자 한다. 즉, 실버인재센터의 일은 생활유지를 위한 본격적인 취업이 아니며(양철호, 2003), 수입목적이 아니라 '삶의 보람을 얻을 수 있는 취업', 즉 일을 통한 삶의 보람이나 지역사회참여 등을 목적으로 한다고 명시하고 있다(김진, 2013). 그래서 실버인재센터에서 제공하는 일자리에서 근무하더라도 노동계약을 체결하거나 사회보장제도의 적용을 받지 않는다. 즉, 일의 제공자(실버인재센터)와 취업자(노인) 간의 관계가 고용관계를 형성하지 않는다고 전제하여 고용관계를 전제로 한 노동자의 보호를 목적으로 하는 노동기본법, 고용보험법, 노동조합법 등의 적용을 받지 않는다. 그리고 1986년 고령자고용안정법을 개정하여 실버인재센터 참여노인은 노동관계법령, 세제관계법령, 사업관계법령 등에 대하여 예외적임을 명시하였다(양철호, 2003). 이처럼 회원과 발주자, 회원과 센터 간에 고용관계가 없기 때문에 회원은 청부나 위임으로 일하는 개인사업자이므로 산재보험도 적용되지 않는다(배준호, 2012).

이에 일본은 상해보험 대신 실버인재센터총합배상책임보험(실버보험)을 만들어 참여노인이 입은 상해사고를 배상하였었다(양철호, 2003). 물론 최근에는 실버보험이 아니라 센터마다 수수 받은 업무 수행에 있어서 충분한 안전대책을 강구하고 있으며, 특히 회원이 업무 중 상해를 당하거나 또는 발주자 등에게 손해를 입힌 경우에 대비하여 민간손해보험(센터단체손해보험, 종합배상책임보험)에 가입하고 있다(김진, 2013). 그러나 취업처에서 일에 대해 직접 지위, 명령, 관리, 감독을 받는 상황에서 사고가 발생할 경우 고용관계가 있다고 하여 산재보험을 적용받는 판례가 있다. 또 청부업무라고 하더라도 위험한 일로 사고가 생긴 경우에 센터가 안전한 일을 제공하지 않았다고 하여 안전배려 의무위반이 인정되어 손해배상을 명령받은 판례도 있어(배준호, 2012) 논란의 여지가 있는 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 실버인재센터는 취업이나 노동관계가 아니므로 사회보험에 적용하지 않는다는 입장을 고수하고 있다. SCSEP와 실버인재센터는 노인일자리사업이 당면한 과제를 노동관계법에서의 적용제외로 해결하는 것을 알 수 있다.

## 2. 독립개념설 적용/사회법적 성격 강화

사회보험법의 목적은 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는데 두면서 근로계약에 기초하여 자신의 노동력을 타인에게 제공하며 의존하는 자, 즉 근로자들을 주요 보호대상으로 규정하고 있다(강희원·김영문, 2001; 박지순, 2005). 그러나 사회보험법과 노동법의 목적과 취지가 다르기 때문에 사회보험법만의 독자적인 개념을 적용하거나(김진수

외, 2005) 근로자 지위와 관계없는 사회법적 제도를 운영할 수 있다(박지순, 2005).

대표적으로 독일과 오스트리아가 사회보험의 적용대상을 노동법의 근로자가 아니라 사회보험의 목적과 취지에 맞게 폭넓게 적용하거나 독립개념설을 적용하는 것을 예로 들 수 있다. 독일의 경우 노동법상의 개념에 속하지 않는 사람도 사회법에 의해 법적으로 근로자가 되어 사회보험의 당연적용대상자로 삼는다. 오스트리아도 노동법의 일반 노동자(Arbeitnehmer)와는 다른 일반근로자(Dienstnehmer) 개념을 도입하여 새로운 유사 근로자에 대해서도 유연한 태도로 법을 적용하고 경제적 종속을 포함하지 않는 폭넓은 개념으로 접근하고 있다(박지순, 2005; 김진수 외, 2009).

물론 고용보험은 실업이라는 사회적 위험을 대상으로 하는 사회보험이라는 점에서 근로자로 대상을 한정한 성격을 분명히 할 수 있다. 그러나 산재보험은 산업재해로 인한 손해배상책임을 근거로 도입된 제도임에도 불구하고, 근로자로 엄격히 제한함으로써 사회보험의 본질적 목적과 거리가 발생하게 되었다. 그 결과, 사회보험이 가입자의 사회적 위험 보장이라는 궁극적인 목적을 수행하는데 상당한 걸림돌로 작용한다(김진수 외, 2007). 산재보험법은 사회적 위험에 대한 보호를 목적으로 하는 법체계이자 사회안전망인데, 노동법상 근로자 개념만으로 사회보험법 피보험자를 한정하면서 입법목적을 실현하는데 한계가 있다. 따라서 사회보험법상 근로자와 노동법상 근로계약을 기초로 하는 근로관계의 근로자를 분리하여 사회보험법상의 근로자 개념은 새롭게 정의될 필요가 있다(이경희, 2013).

노인일자리사업도 사회보장법만의 독자적인 개념을 적용할 수 있다. 그러나 고용보험을 적용할 경우 정책적으로 고려해야 할 사항이 몇 가지 있다. 첫째, 고용보험은 근로자들이 노동시장에서 괜찮은 일자리에 취업하여 안정적으로 일할 수 있도록 지원하는 정책인데, 65세 이상이 참여하는 노인일자리사업을 고용으로 본다면 몇 살까지 일자리를 보장해야 하는가? 이미 노인일자리사업 참여자의 평균연령이 72.9세이고, 최고령 연령은 103세인데(2013년 기준. 새누리시스템 자료) 몇 세까지 일자리를 보장해야 하는지에 대한 사회적 합의가 필요하다. 나아가 우리나라 65세 이상의 고용률은 30.9%로(2013년 기준. OECD Stat), 이미 OECD 국가 가운데 2번째로 높는데, 몇 %까지 노인 고용률을 높여야 하는 것인지에 대한 논란이 제기될 수 있다.

둘째, 고용보험은 만 65세 이상 취업한 사람은 실업급여의 대상에서도 제외되는데, 참여노인이 희망하는 것은 실업급여수급이다. 물론 연령과 상관없이 고용안정 및 직업능력 개발보험료를 납입하지만, 65세 이상 노인은 직업훈련에서 상당히 주변적이다. 또한 고

용보험의 직업훈련은 일반 노동시장으로의 진입을 최종 목적으로 삼지만, 노인일자리사업의 교육훈련은 노인일자리사업에 대한 이해 및 만족도와 서비스의 질 제고, 삶의 질 향상 등을 목표로 한다는 점에서 다르다. 설령 노인일자리사업이 참여노인의 노동시장 이행을 목표로 하더라도, 직업훈련의 목표를 고용율 몇 %로 설정해야 하는가? 또한 직업 교육을 실시한다면 일반 노동시장 참여자와 같은 기준으로 65세 이상인 노인일자리사업 참여자에게 실시해야 하는지에 대한 논의가 필요하다.

셋째, 노인일자리사업 참여노인은 기초연금과 노인일자리사업 활동비(20만원)을 받고, 실업급여(개별연장급여 포함)를 추가로 받게 되어 미참여노인과 형평성 논란이 있을 수 있다. 노인일자리사업 참여여부에 따라 all or nothing이 되기 때문이다.

따라서 사회보험 가운데 산재보험은 독립개념설을 적용하거나 사회법적 성격을 강화하여 공익활동자(노인일자리사업 포함)에게 확대하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 고령자일수록 사고위험이 높아지므로 노인의 사회활동이 사고위험으로 위축되지 않도록 국가가 안전망을 제공하는 것이 바람직하다고 판단된다. 실제 영국, 프랑스, 이탈리아는 자원봉사자에게 산재보험을 적용하고 있다. 영국의 경우 자원봉사자가 산재보험의 적용을 받으며 프랑스는 병역법에서 정한 자원봉사자에게 강제로 산재보험을 적용하며 세법상 공익성이 인정되는 시설·기관의 자원봉사자에 대해서 시설·기관이 임의 가입형태로 산재보험에 가입할 수 있도록 하였다. 그리고 이탈리아의 경우도 사회적 협동조합 내의 자원봉사자 조합원에게 산재보험이 적용된다(김서용 외, 2007; 오종은·양재성, 2009; 최강식 외, 2009 재인용). 독일도 산재보험의 적용대상을 취업관련자·유사자(당연가입대상자) 외에 근로자가 아닌 학생, 자원봉사자, 생명구조 활동자, 헌혈자, 장기기증자와 같은 공익활동자, 기타(구직 신청한 실업자 등)의 부진정보험관계에 해당하는 자도 당연 가입대상자로 지정하였다. 이렇게 부진정 보험관계에 있는 사람에게 산재보험을 적용하는 것은 근로자성은 없지만, 입법자가 사회적 보호필요성이 있는 집단으로 간주했기 때문이다(Schulin, 1996; 김상호, 2013 재인용). 따라서 우리나라 산재보험도 사회적 보호필요성이 있는 공익활동자, 노인일자리사업 참여노인에게 확대하는 방안도 대안이 될 수 있다. 국가 및 지방자치단체에서 시행하는 자원봉사활동에 대하여 국가 및 지방자치단체가 보험료 납부 주체가 되어 사고성 재해만을 인정하는 방안처럼(휴업급여 제외, 오종은·양재성, 2009; 최강식 외, 2010재인용) 노인일자리사업도 국가가 시행하는 공익활동이므로 재해보상에 대해 국가가 책임을 져야 한다. 혹은 일본 실버인재센터의 실버보험처럼 우리나라도 공익활동을 하는 노인대상 실버보험을 신설하는 것도 방안일 것

으로 판단된다.

### 3. 사회보험료 지원

독일이나 프랑스는 다른 OECD 국가와는 달리 직접일자리사업(direct job creation)이 발달해서 일자리만 창출하는 것이 아니라, 다양한 지원을 하고 있다. 프랑스 정부는 직접일자리사업 참여자를 상시근로자에서 제외하여 기업의 세금부담을 덜어주고(프랑스, 황준욱, 2003), 공공부문에서 창출된 일자리(단일통합-고용동반계약, CUI-CAE<sup>26)</sup>)에 대해 임금과세와 수급과세를 면제한다. 또한 1990년대 이후 프랑스는 사회보험료 지원정책을 강화하여 정부일자리사업에 참여하는 기업의 사회보장기여금을 면제하고 있다(가족수당 포함, 김혜란, 2012; 2013). 사회보험료 지원이 비숙련자의 고용촉진을 위한 유일한 해결책으로 간주됨에 따라(박제성, 2012), 정부가 창출한 일자리사업에도 사회보험료를 지원하는 것이다. 또한 독일정부는 공공근로사업을 수행하는 기관에도 고용창출사업의 일환으로 근로자 1인당 월 300유로를 지원하고(이정우, 2012), 공공부문의 주당 30시간 미만의 파트타임 일자리인 Mehraufwandsentschädigungsarbeit도 사회보험료를 면제한다(실업보험 제외, Hohmeyer and Wolff, 2010; 지은정, 2013 재인용; 박지순, 2013).

노인일자리사업은 저소득 노인을 대상으로 하는데, 20만원의 활동비에서 4대 사회보험료를 제외하면(근로자 부담률 8.34%, 2014년 기준) 실수령액은 축소된다. 또한 국민연금의 경우 노인일자리사업 참여노인은 20만원이 아닌 27만원(기준소득월액 하한선)으로 보험료를 납입해야 해서 부담이 된다. 수행기관도 전담인력 부족, 전문지식, 예산부족으로 사회보험료를 납입하기 어려운 경우가 많다. 여기에 사업자등록까지 부담이 가중되어서 수행기관 중 일부는 사업을 포기하겠다는 의사를 표명하기도 하였다. 따라서 노인일자리사업 참여노인이 사회보험 적용대상으로 판정되면 사회보험료를 지원하는 것도 대안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

26) 고용지원계약제도로써, 참여자에게 근로경험을 제공하며 채용보조금, 사회보장 부담금 감면, 직업훈련 등의 지원을 하고 있다(2010년 1월 이후, 김혜란, 2013).

## V. 결론 및 정책제언

본 논문은 노인일자리사업에서 최근 쟁점이 되고 있는 사회보험 적용의 정책과제를 검토하고 해외 유사정책은 어떻게 제반문제를 해결하고 있는지 살펴봄으로써 노인일자리사업 개편에 필요한 기초자료를 제공하고자 수행하였다. 연구결과, 우리나라 사회보장법의 적용대상은 고용관계에 기초하여 근로기준법상 근로자를 대상으로 하는데, 노인일자리사업 참여노인의 근로자성에 대해서는 대법원의 판례가 없다. 사회보험적용의 핵심 기준인 참여노인의 근로자성은 사회보험법상 적용대상인지를 기준으로 판단할 수밖에 없는 상황이다. 그런데 최근으로 올수록 노인일자리사업 참여노인은 사회보험의 적용대상인 근로자라는 시각이 커지며, 이해관계에 따라 사회보험적용 여부에 대한 의견이 첨예하게 대립되고 있다. 특히, 고용보험과 산재보험은 상당한 논란을 유발하여 수행기관은 정부의 적극적인 정책대안마련을 요구하고 있다.

이렇게 의견이 다른 것은 사회보험법상 근로자의 개념 특히 생업의 기준이 명확하지 않고 노인일자리사업이 사회참여의 일환인지, 근로활동인지에 대한 시각차이가 크기 때문이다. 지금까지 노인일자리사업 참여노인을 근로자로 판단하여 고용보험료를 부과하였던 것은 노인일자리사업이 산재보험에 가입한 것과 참여노인 가운데 생계비 마련을 목적으로 참여하는 비율이 높기 때문이었다. 그러나 노인일자리사업이 산재보험에 가입했던 것은 참여노인이 사회보험의 근로자로 인정받았기 때문이 아니라, 노인의 사고위험은 높는데 상해보험은 한계가 있고, 2004년만 해도 근로자성 논란이 심각하지 않았기 때문이었다. 또한 근로자로서 사회보험에 가입한 것은 근로자의 징표이지만, 사회보험법의 적용대상은 근로자성 판단의 부차적인 요소일 뿐이기 때문에 산재보험 가입이 근로자성 인정의 주요 근거가 되기는 어렵다.

둘째, 산재보험을 제외한 사회보험은 근로자라고 할지라도 월 60시간 미만의 단시간 근로자(초단기근로자)는 적용제외한다. 노인일자리사업의 참여노인은 월 평균 36시간 미만 참여하기 때문에 근로자로 인정받더라도 초단기 근로자에 해당되어 적용제외된다. 그러나 초단기근로자라도 3개월 이상 생업을 목적으로 참여하면 적용대상이 된다(건강보험은 1개월 이상). 노인일자리사업은 7~9개월(2015년은 12개월)참여하므로 주된

쟁점은 노인일자리사업 참여노인이 생업을 목적으로 참여하는지 여부이다. 사회보험 적용대상에서 생업에 대한 기준이 모호한(국민연금만 구체적으로 생업의 기준을 제시함) 가운데 노인일자리사업 참여노인의 60.4%가 생계비 마련을 목적으로 참여해서, 이를 근거로 생업으로 판단한 것이다.

그러나 월 최저임금이 약 117만원인데(2015년 기준), 노인일자리사업 활동비는 월 20만원에 불과하다. 노인의 필요소득과 지출이 비노인보다 적음을 고려하더라도 월 20만원으로는 생계가 보장되지 않기 때문에 생업으로 보기 어렵다. 또한 노인일자리사업 참여노인 가운데 생계비 마련을 목적으로 참여하는 비율은 60.4%인데 이를 전체 참여노인의 참여동기로 확대해석하는 것도 적절하지 않다. 사회보장법의 생업기준과 노인일자리사업의 생업여부가 명확하지 않은 상태에서 참여노인을 사회보험법상 근로자로 단정하기는 어렵다고 사료된다. 노인일자리에 대한 가치정립이 필요하다.

그럼에도 불구하고, 노인일자리사업의 참여노인이 생업을 목적으로 참여하는 근로자로 판단한다면 노인일자리사업을 노동(관계)법에 적용제외로 규정하는 방안을 마련하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 노인일자리사업과 유사한 사업을 실시하는 미국의 SCSEP는 사업이 출발하던 1965년부터 노동부가 주관하고, 실버인재센터는 고용대책기본법에 근거하여 실시하면서도 참여노인을 모두 노동(관계)법의 적용제외 대상으로 규정하고 있다. SCSEP 참여자는 실업급여, 퇴직금, 유급휴가 등의 노동법과 사회보장의 혜택을 받을 수 없다. 근로자의 날을 법정휴일로 제공하고 시간당 최저임금을 제공하며 노동부의 고용센터에서 서비스를 제공함에도 불구하고 피용인이 아니므로 근로자로서의 혜택은 받을 수 없다고 명시한 것이다. 특히, SCSEP는 지침(handbook)에 관련내용을 규정하였을 뿐이지만, 실버인재센터는 고령자고용안정법을 개정하여 노동관계법 적용 제외에 대한 법적 근거를 마련하였다. 따라서 노인일자리사업도 실버인재센터처럼 법적으로 적용제외를 규정하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 다만, 우리나라 산재보험은 사회적으로 필요한 공익활동을 하는 사람에게 확대할 필요가 있다. 특히, 고령화시대 노인의 적극적인 사회참여를 활성화시켜야 하므로, 사고위험으로 사회활동이 위축되지 않도록 노인일자리사업의 참여노인에게 산재보험을 적용하거나, 국가가 실버보험을 신설하여 보호하는 방안을 병행하는 것이 적절하다고 판단된다.

## 참 고 문 헌

- 강희원·김영문(2001). 『근로자개념과 계약의 자유-자영인과 근로자의 구별을 중심으로-』, (주)중앙경제.
- 관계부처합동(2013). 「박근혜정부 국정과제」, 2013. 5. 28 보도자료.
- 국정감사(2015). 「2015 국감회의록」.
- 고용노동부(2014). 「2014년도 재정지원일자리사업 종합지침」.
- 김삼수(2014). 「프리랜스 방송 피디의 노동과 사회안전망」, 『한일경상논집』, 제65권 제4호, 53~76쪽, 한일경상학회.
- 김상호(2013). 「독일 직접 일자리창출정책의 특성 및 지원체계」, 지은정 편, 『노인일자  
리사업 지원체계 개편방안』, 한국노인인력개발원.
- 김연명(2010). 「비정규직의 사회보험 사각지대 규모와 실태의 재검토」, 『사회복지정책』,  
제37권 제4호, 155~179쪽, 한국사회복지정책연구원.
- 김진(2013). 「일본 시니어 사회공헌 프로그램 및 시사점」, 지은정 편, 『시니어 사회공  
헌활동 지원체계 구축방안 I-주요 국가 시니어 사회공헌프로그램을 중심으로』,  
한국노인인력개발원.
- 김해원(2010). 「사회보험수급권의 헌법적 의미-사회보험제도의 헌법적 기초와 사회보험  
수급권의 법적 성격」, 『사회보장연구』, 제26권 제1호, 147~178쪽, 한국사회보  
장학회.
- 김진수·변영우·신혜리(2009). 「사회보험 대상자 개념 설정의 문제점과 개선에 관한  
연구-노동법 개념의 사회보험 적용을 중심으로-」, 『사회보장연구』, 제25권 제3  
호, 109~134쪽, 한국사회보장학회.
- 김형배(2015). 『노동법(제 24판)』, 박영사.
- 김혜란(2012). 「프랑스의 중고령자 고용정책 및 사회보장정책」, 지은정 편, 『선진자본주  
의국가의 중고령자 고용 및 사회보장정책 연구』, 한국노인인력개발원.
- \_\_\_\_\_(2013). 「프랑스 직접 일자리창출정책의 특성 및 지원체계」, 지은정 편, 『노인일  
자리사업 지원체계 개편방안』, 한국노인인력개발원.



- 대한노인회 · 한국노인복지관협회 · 한국시니어클럽협회 · 한국노인인력개발원(2014). 『활기찬 노후. 사회가 건강해집니다』. 노인사회활동 지원 국회토론회 자료집.
- 박운섭(2014). 『노인일자리사업 수행기관의 사용자성과 법적 책임』, 『노인인력개발포럼』, 제11호, 한국노인인력개발원.
- 박제성(2012). 『프랑스의 사회보험과 사회보험료 지원정책』, 이병희 편. 『사회보험 사각지대 해소방안-사회보험료 지원정책을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 박지순(2005). 『사회보험의 인적 적용범위에 관한 고찰-사회보험법과 노동법상의 근로자개념을 중심으로』, 『노동법학』, 제20권, 161~200쪽, 한국노동법학회.
- 배준호(2012). 『일본의 중고령자 고용정책 및 사회보장정책』, 지은정 편, 『선진자본주의 국가의 중고령자 고용 및 사회보장정책 연구』, 한국노인인력개발원.
- 보건복지부(2004). 『2004년도 노인일자리사업 종합안내』.
- 보건복지부 · 국민연금관리공단(2005). 『2005년도 노인일자리사업 종합안내』.
- 보건복지부 · 한국노인인력개발원(2013). 『시장진입형 노인일자리사업 세무 · 인사노무관리 매뉴얼』, 보건복지부 · 한국노인인력개발원.
- 보건복지부(2015). 『2015 노인 사회활동(노인일자리) 지원사업 종합안내』.
- 양철호(2003). “노인일자리와 관련된 몇가지 문제들”, 『노인일자리마련 정책토론회 자료집』, (사)한국시니어연합 · (사)한국지역사회시니어클럽협회 · 한계레신문사.
- 유경준 · 문형표 · 황수경 · 유한옥 · 최바울 · 이지혜 외(2011). 『취약계층 고용안전망 강화방안 연구』, 한국개발연구원 · 고용노동부.
- 이경희(2013). 『사회안전망 구축과 사회법-사회안전망 실현을 위한 산재보험법의 대응과제』, 『법학연구』, 제51권 제3호, 45~62쪽, 전북대학교 법학연구소.
- 이병희(2012). 『사회보험료 지원을 통한 공식고용 촉진방안』, 이병희 편, 『사회보험 사각지대 해소방안-사회보험료 지원정책을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 이흥재(2010). 『사회보험수급권의 범위에 관한 재검토』, 『서울대학교 법학』, 제51권 제2호, 203~227쪽, 서울대학교 법학연구.
- 지은정(2012). 『노인일자리사업과 자원봉사의 잠식관계에 대한 소고』, 『사회복지연구』, 제43권 제4호, 31~61쪽, 한국사회복지연구회.
- \_\_\_\_\_(2013). 『OECD 국가의 저소득 고령자 고용지원정책: 노인일자리사업에 주는 함의』, 『사회복지연구』, 제44권 제3호, 한국사회복지연구회.
- 최강식 · 김동배 · 문무기 · 조운형(2010). 『정년연장 등 고령자 고용촉진을 위한 정책방

안 연구』, 고용노동부.

최홍엽(2009). 『관례 수정 이후의 근로자 여부 판단—강의업무 종사자를 중심으로』, 『노동법연구』, 제26권, 279~315쪽, 서울대학교 노동법연.

하갑래(2013). 『근로기준법』, 중앙경제.

하세윤 · 이현미(2013). 『2013년도 노인일자리아업 실태조사』, 한국노인인력개발원.

한국노인인력개발원(2008). 『제1기(2004~2007) 노인일자리아업 백서』, 한국노인인력개발원.

\_\_\_\_\_ (2012). 『노인일자리아업의 근로자성 쟁점』, 한국노인인력개발원 내부자료.

\_\_\_\_\_ (2014). 『2014년 노인일자리아업 종합안내』, 한국노인인력개발원.

\_\_\_\_\_ (2015). 『2014 노인일자리아업 통계동향』, 한국노인인력개발원

한국시니어클럽협회(2015). “노인일자리, 사회참여인가 근로활동인가”. 김정록 · 김성주 의원실 공동주최 세미나 자료집.

Arizona Department of Economic Security(2007). *Senior Community Service Employment Program Participation Handbook*, Arizona Department of Economic Security Division of Aging and Adult Services. <https://www.azdes.gov>

Athens Community Council on Aging(ACCA. 2009). *Senior Community Service Employment Program*, Athens Community Council on Aging. <http://www.accaging.org>

California Department of Ageing. 2012. *Senior Community Service Employment Program(SCSEP)- Overview of SCSEP*. <http://www.aging.ca.gov/>

Department of Labor(DOL. 2010). *2010 SCSEP Regulations*, [www.doleta.gov](http://www.doleta.gov)

\_\_\_\_\_ (DOL. 2014). *FY 2014 Congressional Budget Justification Employment and Training Administration-Community Service Employment for Older Americans*, [www.doleta.gov](http://www.doleta.gov)

Employment and Training Administration(ETA. 2010). *Senior Employment Service Employment Program: Final Rule*, United States Department of Labor. [www.doleta.gov](http://www.doleta.gov)

National Association of States United for Aging and Disabilities(NASUAD. 2012). *The Senior Community Service Employment Program. A Primer for State*

Aging and Disability Directors. NASUAD. [www.nasud.org](http://www.nasud.org)

Senior Employment Center(2011). *Senior Community Service Employment Program Handbook: For Program Participants and Host Agency Supervisors*.  
Senior Employment Center.

새누리시스템 자료(2013년 말 기준, 2014년 말 기준)

국민건강보험공단 : <http://www.nhis.or.kr>

국민연금공단 : <http://www.nps.or.kr>

근로복지공단 : <http://www.kcomwel.or.kr>

고용보험 : <http://www.ei.go.kr>

법제처 : <http://www.moleg.go.kr>

OECD Stat : <http://www.oecd.org>

오마이뉴스. 2013.7.18. “퇴직 후 경비일이나? 이런 거 알면 절대 못한다. ‘감시·단속적  
근로자에 관한 법률’로 고통 받는 학교 야간 경비 노동자 노인들”

전남일보. 2014.11.12. “노인일자리사업 수당 10년째 月 20만원 65세 이상 대상 일자리  
수도 턱없이 부족/근로시간 매주 9시간으로 제한돼 불만도”

### Abstract

---

## The Senior Job Program: Policy Issues and Implications through Application Projects of Overseas Countries

Ji, Eun Jeong

This paper aims to provide basic information for policy alternatives of senior job programs through the review of social insurance policy issues and application projects of similar policies for other countries. The main results of this study show that the working time of the elderly under the senior job program is less than 60 hours per month and 60.4% participate in the program for their livelihood. However, even though their demands for the cost of living are very high, these facts are not for all senior job program participants. Also, 200,000 Korean Won per month cannot be regarded as an adequate wage for living expenses. At this point, we are uncertain if the participants are subject to social insurance tax. However, if the participants are still considered as workers in the labor market, it is desirable for senior job programs to be excluded from the application of the labor laws including the expansion of worker's compensation's coverage for public interest activists.

**Key words:** senior job program, social insurance, employee, senior community service employment program, silver human resources center